

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 กันยายน 2542

## น้ำมันแพง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มนุษย์พิภพกำลังเผชิญภาวะน้ำมันแพง และเคลื่อนตัวเข้าสู่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

ภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียยุติลงในปี 2534 ราคาน้ำมันดิบเคยได้ไปสู่ระดับ 25 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในปี 2539 แล้วหลังจากนั้น ราคาเริ่มตกต่ำลง ส่วนสำคัญเป็นเพราะภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นในเอเชียตะวันออก และลุกลามไปสู่ภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัสเซียและละตินอเมริกาในช่วง 2540 - 2541 การเพิ่มการผลิตน้ำมันจากแหล่งนอก OPEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเลเหนือ (สหราชอาณาจักร และนอร์เวย์) อัฟริกาฝั่งตะวันตก และอ่าวเม็กซิโกด้านสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการผลิตน้ำมันเกินโควตาของภาค OPEC บางประเทศ มีส่วนช่วยให้ราคาน้ำมันตกต่ำมากยิ่งขึ้น

ผู้ผลิตน้ำมันบางประเทศแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มการส่งออกเพื่อชดเชยราคาที่ตกต่ำลง แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ยิ่งซ้ำเติมภาวะตกต่ำของราคาน้ำมัน ในช่วงปลายปี 2541 น้ำมันดิบมีราคาเพียงบาร์เรลละ 10 ดอลลาร์อเมริกัน ภาวะราคาน้ำมันตกต่ำอย่างรุนแรง จากระดับ 25 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในปี 2539 เหลือเพียง 10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในช่วงปลายปี 2541 ทำให้การผลิตน้ำมันจากแหล่งนอก OPEC ชะลอตัวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งที่ต้นทุนการผลิตสูง

OPEC พยายามเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาน้ำมันตกต่ำ แต่ก็ต้องเผชิญปัญหาการไร้ความสมานฉันท์ภายในองค์กร ภาคีสมาชิกบางประเทศเล่นชู้โกง ไม่รักษาพันธสัญญาในการผลิตน้ำมันภายในโควตาที่ได้รับจัดสรร มีการลักลอบขายน้ำมันเกินโควตา ซึ่งยิ่งซ้ำเติมภาวะตกต่ำของราคาน้ำมัน แต่เมื่อน้ำมันราคาตกอย่างรุนแรง ภาคี OPEC จำต้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อหาทางเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาน้ำมันทรุดต่ำลงไปอีก

นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2516 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกเป็นต้นมา ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในกลุ่มประเทศ OPEC ทุกประเทศ (ยกเว้นอินโดนีเซีย) แทนที่จะดีขึ้น กลับเสื่อมทรุดลง รายได้จากการส่งออกน้ำมัน แทนที่จะนำมาใช้เกื้อกูลประโยชน์ของประชาชนภายในประเทศ กลับถูกดูดซับโดยชนชั้นปกครอง และจำนวนไม่น้อยใช้ไปในการสะสมอาวุธ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคี OPEC ในตะวันออกกลาง จริงอยู่ ประเทศเหล่านี้สามารถนำรายได้จากน้ำมันไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) และริเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยหวังที่จะลดการพึ่งพิงน้ำมัน แต่ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์การพัฒนาทำให้ประเทศกลุ่ม OPEC ล้าหลังทางเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจหลังปี 2516 ต่ำกว่าช่วงระหว่างปี 2503 - 2516

นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา เทอมแห่งการค้า (terms of trade) เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเสียเปรียบ เนื่องจากราคาน้ำมันตกต่ำเมื่อเทียบกับราคาสินค้าประเภทอื่นๆ รายได้จากการส่งออกน้ำมันมิได้เพียงพอจุดดั่งเมื่อครั้งเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันทั้งในปี 2516 และ 2522 ภาคี OPEC นอกตะวันออกกลางต้องพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศ รวมทั้งการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย ความข้อนี้นี้ครอบคลุมตั้งแต่อัลจีเรีย ไนจีเรีย และกาบองในแอฟริกา ไปจนถึงอียิปต์และเวเนซุเอลาในละตินอเมริกา รวมถึงอินโดนีเซีย เมื่อเกิดสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านในปี 2522 ซึ่งยืดเยื้อต่อมานานนับทศวรรษ ทั้งอิรักและอิหร่านต้องกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาเสริมรายได้จากการส่งออกน้ำมัน

เมื่อราคาน้ำมันเริ่มดิ่งหัวลงนับตั้งแต่ปี 2540 ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันต้องเผชิญกับปัญหาการตกต่ำของรายได้จากการส่งออก ซึ่งไม่เพียงแต่กระทบต่อฐานะของดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเท่านั้น หากยังกระทบต่อดุลการคลังด้วย เมื่อราคาน้ำมันตกต่ำอย่างรุนแรง ความสมานฉันท์ภายใน OPEC จึงปรากฏให้เห็น OPEC บรรลุข้อตกลงในการลดโควตาการผลิตในเดือนกรกฎาคม 2541 และเดือนมีนาคม 2542

แต่ OPEC ตระหนักดีว่า ถ้าพึ่งแต่การลดการผลิตของ OPEC ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้น้ำมันราคาสูงขึ้น หากมิได้ความร่วมมือจากประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ความสำคัญของ OPEC ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันลดลงไปมาก เพราะวิกฤติการณ์น้ำมันทั้งในปี 2516 และ 2522 ได้สร้างแรงจูงใจให้การผลิตน้ำมันนอก OPEC เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ด้วยเหตุดังนี้ OPEC จึงต้องจับมือกับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC เพื่อลดการผลิต ราคาน้ำมันจึงจะถีบตัวสูงขึ้นได้

ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็น 'เสาหลัก' ของ OPEC เป็นผู้นำในการเจรจากับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งเม็กซิโก ในเดือนมีนาคม และต่อมาในเดือนมิถุนายน 2540 ซาอุดีอาระเบีย เวเนซุเอลาและเม็กซิโกทำข้อตกลงในการลดการผลิตน้ำมัน แต่ไร้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติจวบจนกระทั่งมีการเจรจาระหว่าง OPEC กับเม็กซิโกและนอร์เวย์ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ในเดือนมีนาคม 2542 คราวนี้ข้อตกลงสัมฤทธิ์ผล

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC จึงยอมร่วมมือกับ OPEC ในการลดการผลิต?

ภาวะตกต่ำของราคาน้ำมันกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกน้ำมันโดยทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่ม OPEC เมื่อน้ำมันราคาถูกลงๆ แหล่งน้ำมันที่เสียต้นทุนการผลิตสูงต้องหยุดการผลิต มิใช่ต้องกล่าวถึงภาวะตกต่ำของรายได้จากการส่งออก ทั้งนอร์เวย์และเม็กซิโกตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ ในกรณีของเม็กซิโก ภาวะตกต่ำของราคาน้ำมันทำให้ดุลการคลังขาดดุลอย่างรุนแรง โดยที่ในรอบปีเศษที่ผ่านมา ต้องตัดทอนงบประมาณถึงสามครั้งสามครา

กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน ทั้งในและนอก OPEC มีผลประโยชน์ร่วมกันในการผลักดันให้น้ำมันราคาสูงขึ้น การร่วมมือกันลดการผลิตน้ำมันนับตั้งแต่เดือนมีนาคม 2542 เป็นต้นมาเป็นผลจากการหวังประโยชน์ดังกล่าวนี้

แม้ว่าประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ทั้งในและนอก OPEC ได้ประโยชน์ร่วมกันจากภาวะน้ำมันราคาแพง ซึ่งน่าจะเป็นอรรถาธิบายอันพอเพียงสำหรับวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ บัดนี้มีผู้นำเสนอทฤษฎี 'มือที่สาม' (Conspiracy Theory)

ปีเตอร์ โอดลล์ (Peter Odell) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำมันเสนออรรถาธิบายว่า ภาวะน้ำมันแพงที่กำลังดำรงอยู่นี้เกิดจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกา โดยที่ OPEC เป็นเพียงเบี้ยหมากรุกของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาหวังเกรงว่า ภาวะน้ำมันราคาถูกลงดังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2540-2541 อาจทำให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันบางประเทศต้องล้มละลาย โดยไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ ประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นกังวล ได้แก่ เวเนซุเอลา และรัสเซีย รายงานข่าวบางกระแสอ้างว่า สหรัฐอเมริกาต้องการให้น้ำมันมีราคาระหว่าง 17 ถึง 21 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ซึ่งเป็นช่วงราคาที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจโลกมีเสถียรภาพ หากน้ำมันแพงเกินไป โลกต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อ หากน้ำมันราคาถูกลงเกินไป เศรษฐกิจของประเทศที่พึ่งการส่งออกน้ำมันอาจต้องล่มสลาย (*The Economist*, September 18, 1999)

ไม่ว่าทฤษฎี 'มือที่สาม' มีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่ ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นจนอยู่ในระดับ 24 ดอลลาร์ต่อบาร์เรลในช่วงกลางเดือนกันยายน 2542 ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ราคาน้ำมันน่าจะเพิ่มขึ้นต่อไปอีก โดยที่อาจถึงระดับสูงกว่า 25 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ *ประการแรก* สต็อกน้ำมันในโลกลดระดับลงในช่วงที่น้ำมันราคาถูกลงเนื่องจากแหล่งน้ำมันบางแหล่งลดการผลิต *ประการที่สอง* ความต้องการใช้น้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังฟื้นตัวจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ฤดูหนาวกำลังมาถึง หากภูมิอากาศอยู่ในสภาวะปกติ ความต้องการพลังงานย่อมเพิ่มขึ้นตามฤดูกาล *ประการที่สาม* ข้อตกลงลดการผลิตน้ำมันมีอายุ 1 ปี หาก OPEC กับเม็กซิโกและนอร์เวย์ยืนหยัดปฏิบัติตามข้อตกลงโดยตลอดรอดฝั่ง การอ้างราคาน้ำมันในระดับสูงจะมีไปถึงเดือนมีนาคม 2543 เป็นอย่างน้อย

ความสมานฉันท์ภายใน OPEC และความร่วมมือระหว่าง OPEC กับประเทศผู้ส่งออกน้ำมันนอก OPEC นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนพลวัตราคาน้ำมัน หากปราศจากความสมานฉันท์ดังกล่าวนี้ การขับเคลื่อนพลวัตราคาน้ำมันยากที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม มีสัญญาณที่บ่งชี้ว่า ความสมานฉันท์ในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันอาจไม่ยั่งยืน เมื่อประเทศเหล่านี้แตกเป็น 3 ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งต้องการให้ยึดถือพันธสัญญาตามข้อตกลงเดือนมีนาคม 2542 ต่อไป ฝ่ายที่สอง ซึ่งนำโดยซาอุดีอาระเบียและเม็กซิโก เสนอให้เปลี่ยนแปลงข้อตกลงจากการควบคุมปริมาณการผลิตไปเป็นการควบคุมระดับสต็อก โดยอ้างว่า หากสต็อกน้ำมันลดลงสู่ระดับเดียวกับเมื่อสิ้นปี 2540 ถึงจะเพิ่มปริมาณการผลิต ก็อาจไม่มีผลต่อราคา ฝ่ายที่สาม ซึ่งนำโดยเวเนซุเอลา ไม่ต้องการให้น้ำมันราคาแพงเกินไป โดยเสนอให้รักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันในช่วงราคาช่วงหนึ่ง แทนการกำหนดโควตาการผลิตที่ตายตัว ควรจะเปลี่ยนแปลงโควตาการผลิตตามสภาวะราคาน้ำมัน เมื่อน้ำมันราคาถูกเกินไป ก็ต้องลดโควตาการผลิตลง และเมื่อน้ำมันแพงเกินไป ก็ต้องเพิ่มโควตาการผลิต

ความเห็นที่แตกต่างกันในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันทั้งสามฝ่ายนี้ คงเป็นประเด็นสำคัญในการประชุม ณ นครเวียนนา ประเทศออสเตรียในวันที่ 22 กันยายน 2542

ภาวะน้ำมันราคาถูกระหว่างปี 2540-2541 มีส่วนเกื้อกูลการเติบโตของระบบเศรษฐกิจอเมริกันอย่างสำคัญ ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยระดับประคองมิให้เศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกต่ำมากกว่าที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจอเมริกันสามารถรองรับสินค้าออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้นั่นเอง หากทุกแห่งหนเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มิมีปัญหาในการขายสินค้าออก และภาวะถดถอยหรือตกต่ำทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจจะรุนแรงมากกว่าที่เกิดขึ้นจริง

บัดนี้ ภาวะน้ำมันราคาถูกจบสิ้นลงแล้ว ภาวะน้ำมันแพงเข้ามาแทนที่ ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีโอกาสเติบโตในอัตราสูงต่อไปได้ ยิ่งหากถูกซ้ำเติมด้วยการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ด้วยแล้ว สหรัฐอเมริกามีโอกาสดูดซับสินค้าออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2540-2542 ได้อีกต่อไป ภาวะน้ำมันแพงจึงมีผลกระทบในการเหนี่ยวรั้งกระบวนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียง

ภาวะน้ำมันแพงมีผลในการสร้างแรงกดดันให้เกิดเงินเฟ้อโดยมีพักต้องสงสัยไม่จำเพาะแต่น้ำมัน หากยังครอบคลุมถึงผลพลอยได้จากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี รวมตลอดจนปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชที่จะมีราคาแพงตามน้ำมันด้วย แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อจึงปรากฏในทุกภาคเศรษฐกิจ และเป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน (Supply Inflation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต (Cost-push Inflation) ภาวะเงินเฟ้อลักษณะนี้จะนำมาซึ่งภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ

(Stagnation) สภาวะการณ์ที่มีทั้งภาวะเงินเฟ้อและภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Stagflation

วิกฤติการณ์น้ำมัน ทั้งในปี 2516 และ 2522 นำมาซึ่ง Stagflation โดยที่ Stagflation หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองยืดเยื้อและรุนแรงมากกว่าวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกมาก วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งนี้เหนี่ยวรั้งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกโดยมีพักต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า แรงกดดันของเงินเฟ้อ รวมตลอดจน Stagflation ที่อาจจะเกิดขึ้นครั้งนี้อาจไม่รุนแรงเท่าวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งและสอง

ก่อนเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเผชิญภาวะ Stagflation มาตั้งแต่ปี 2511 อยู่แล้ว มีหน้าซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะฝนแล้งที่รุนแรงในขอบเขตทั่วโลกระหว่างปี 2515-2516 อีกด้วย เมื่อ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบในเดือนตุลาคม 2516 นั้น ระบบเศรษฐกิจโลกเผชิญปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ก่อนแล้ว สงครามระหว่างอิสราเอลกับประเทศอาหรับในปี 2516 มีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์น้ำมัน เมื่อกลุ่มประเทศอาหรับในตะวันออกกลางประกาศห้ามส่งออกน้ำมันไปยังสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองเกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ เมื่อยุโรปตะวันตกทำสงครามดอกเบี้ยกับสหรัฐอเมริกา ภาวะน้ำมันแพงประกอบกับภาวะดอกเบี้ยแพง ทำให้ปัญหา Stagflation รุนแรง เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยภาวะราคาสินค้าโภคภัณฑ์ขึ้นปฏุนตกต่ำตลอดช่วงเวลานานระหว่างปี 2524-2529 ระบบเศรษฐกิจโลกต้องจมอยู่ในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันยืดเยื้อยาวนาน

ภาวะน้ำมันแพงปี 2542 เกิดขึ้นในขณะที่ระบบเศรษฐกิจโลกมีเพียงแต่มีได้เผชิญปัญหาเงินเฟ้ออยู่ก่อนเท่านั้น หากยังมีอาการของ Deflation อีกด้วย ซึ่งแตกต่างจากวิกฤติการณ์น้ำมันสองครั้งแรก เมื่อไม่มีเหตุผีซ้ำด้ามพลอย ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่จะเกิดขึ้นครั้งนี้ จึงไม่น่าจะรุนแรง แต่เหตุที่จะเกิดผีซ้ำด้ามพลอยใ้ว่าจะไม่มีอยู่ การแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาก็ดี ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินดอลลาร์อเมริกัน เงินเยน และเงินยูโรก็ดี และโอกาสที่เงินหยวนของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะลดค่าก็ดี ล้วนนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจโลกได้ทั้งสิ้น